

Tilburg University

De vergrijzing en de fiscus, naschrift

Bovenberg, A.L.

Published in:
Weekblad voor Fiscaal Recht

Publication date:
1993

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Bovenberg, A. L. (1993). De vergrijzing en de fiscus, naschrift. *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 122(6046), 328-331.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

van de jaarstukken niet te bepalen is, maakt het waarschijnlijk onmogelijk een goedkeurende verklaring van een accountant voor de jaarrekening te verkrijgen. Die nadelen zijn zeer groot en evident, terwijl de voordelen gering en dubieus zijn.

Daarom acht ik mij ontslagen van de plicht in te gaan op de rest van zijn betoog, waarin enige stellingen en veronderstellingen voorkomen die voor betwisting vatbaar zijn. Daarbij wil ik wel opmerken, dat Bovenberg in onderdeel 7 van zijn artikel duidelijk heeft aangegeven, dat verschillende aspecten van zijn voorstel nadere studie vereisen en dat het allesbepalende element, het meten van het rendement problematisch is. Het laatste had hem ervan moeten weerhouden reeds nu te komen met een voorstel, terwijl hij zelf — terecht — nog aan de mogelijkheid van uitvoering twijfelt.

6 CONCLUSIE

Het is ongetwijfeld juist, dat de vergrijzing financiële problemen gaat opleveren, die de fiscus niet onberoerd laten. Het is echter asociaal die problemen geleidelijk op de bejaarden af te wentelen in een vorm die geleidelijk de koopkracht van hun inkomen aantast. Het is zeker beter de actieven dan maar een of twee jaar langer te laten werken alvorens zij de positie van bejaarde kunnen bereiken, waarin zij dan geen last hebben van een geleidelijke daling van hun besteedbaar inkomen.

Aan ingewikkelde systemen die in theorie voordelen zouden kunnen bieden, doch voor het grote publiek niet te begrijpen zijn en bovendien moeilijk en kostbaar zijn in uitvoering, bestaat geen behoefte.

NASCHRIFT

Gaarne bedank ik mr. Bakker voor zijn ingezonden reactie op mijn artikel. Met genoegen ga ik hieronder in op enkele door mr. Bakker aangestipte meningsverschillen.

1 *De volksverzekeringspremies op pensioenen*

Mr. Bakker voert een aantal bezwaren aan tegen mijn voorstel om volksverzekeringspremies te heffen over het inkomen van bejaarden. Ten eerste zou het voorstel asociaal zijn. De door mij bepleite maatregelen zijn er echter juist op gericht ongewenste inter- en intragenerationele verdelingseffecten te voorkomen en de sociale minima te beschermen. Voor wat betreft de intergenerationele verdeling worden de huidige bejaarden die zich niet kunnen verweren, grotendeels ontzien omdat de premieheffing of geleidelijk wordt ingevoerd, of gepaard gaat met een hogere bejaardenaftrek. Ten aanzien van de intragenerationele verdeling worden de bejaarden met alleen AOW-uitkeringen gespaard omdat de netto-AOW gekoppeld is aan het nettominimumloon. Een hogere eerste-tariefschijf vertaalt zich dus in hogere bruto-AOW-uitkeringen en niet, zoals mr. Bakker beweert, in een lagere netto-AOW-uitkering. De extra premies worden dus in feite opgebracht door de senioren met aanvullende pensioenuitkeringen waarbij de bejaarden met de hogere pensioenuitkeringen de grootste bijdrage leveren. In dit verband is van belang dat, zoals ook mr. Bakker verwacht (zie zijn onderdeel 3), in de toekomst steeds meer ouden van dagen van een relatief hoog besteedbaar inkomen zullen gaan genieten. Er is mijns inziens geen enkele reden om deze 'sterke schouders' te ontzien bij het versterken van het draagvlak voor sociaal verantwoorde AOW-uitkeringen. Het premieplichtig maken van senioren komt de bejaarden met de minimuminkomens zo ten goede, omdat het risico van een verlaging van de AOW wordt beperkt. Op deze manier worden de publieke middelen, die in een vergrijste samenleving schaars zullen zijn, gericht ingezet ten behoeve van de kwetsbare ouden van dagen. Ik ben dan ook minder bang dan mr. Bakker dat de voorgestelde maatregelen het beroep op de bijstand en andere inkomensafhankelijke regelingen zal doen toenemen. De senioren met lagere inkomens worden immers beschermd; er is een minder

groot risico dat de AOW-uitkeringen sterk dienen te worden verlaagd als de vergrijzing toeslaat. Verder kunnen de AOW-premies die de jongeren met lagere inkomens opbrengen worden gematigd. Dit zal het beroep van deze sociaal kwetsbare groepen op inkomensafhankelijke regelingen (zoals huursubsidie, bijstand) doen verminderen.

Mr. Bakker stelt verder dat premieheffing voor de AOW dient te eindigen bij het vervallen van het recht op uitkering. Men kan vraagtekens plaatsen of de verzekeringsgedachte voor de volksverzekeringspremies nog wel de juiste is. Zelfs wanneer men de verzekeringsgedachte als uitgangspunt neemt, behoort men mijns inziens tot de conclusie te komen dat de overheid AOW-premies (en andere volksverzekeringspremies) dient te heffen op aanvullende pensioenuitkeringen. Pensioenuitkeringen worden door de fiscale wetgever immers gezien als *uitgesteld* loon, dat wil zeggen, inkomen dat verdiend is tijdens de periode *voordat* het recht op de uitkering verviel. Dat is ook de reden dat men tijdens de actieve periode de pensioenpremie kan aftrekken bij de bepaling van de te betalen volksverzekeringspremies. Wenst mr. Bakker pensioenuitkeringen niet als uitgesteld loon te zien voor de bepaling van het premieplichtige inkomen? Dan zou hij dienen te pleiten voor het afschaffen van de aftrekbaarheid van aanvullende pensioenpremies bij de bepaling van het premieplichtige inkomen. Pensioenpremies zijn dan immers een deel van het loon waarover volksverzekeringspremies geheven dienen te worden.

2 Fiscale facilitering van contractuele besparingen

Mr. Bakker ontkent dat contractuele besparingen bevoordeeld worden ten opzichte van vrije besparingen. Zijn inziens gaat het te ver te spreken van het discrimineren van vrije, ten opzichte van contractuele, besparingen. Het rendement op contractuele besparingen wordt in zijn visie wel degelijk belast, zij het met enige vertraging. Bij deze vertraging zit nu juist de crux. Een gulden morgen is nu eenmaal minder waard dan een gulden vandaag. Mr. Bakker heeft formeel gelijk dat de beleggingsopbrengsten belast worden wanneer het gevormde kapitaal tot uitkering komt. De dan geheven belasting komt, onder bepaalde veronderstellingen⁷, echte precies overeen met het particuliere voordeel (en nadeel voor de fiscus) verbonden aan het belastinguitstel onder de omkeerregel (waarbij de premie aftrekbaar is en belasting pas wordt betaald als het pensioen tot uitkering komt). De uiteindelijke belasting op de beleggingsopbrengsten waarover mr. Bakker spreekt is dus slechts de prijs die de particuliere sector betaalt voor het voordeel van het belastinguitstel dat verbonden is aan de aftrekbaarheid van de premies. Er vindt dan ook geen economische belastingheffing plaats over de beleggingsopbrengsten van contractuele besparingen: De fiscus laat het rendement *voor* belastingen onaangetaast.⁸ Vaak zal het tarief waartegen de premie wordt afgetrokken hoger liggen dan het tarief waartegen de uitkering wordt belast (o.a. vanwege het feit dat geen volksverzekeringspremies over pensioenuitkeringen worden betaald). In dat geval ligt het rendement *na* belastingen *hoger* dan het rendement *voor* belastingen. Vandaar het gebruik van de term 'subsidie'. Deze gang van zaken verschilt wezenlijk van de fiscale behandeling van vrije besparingen. Hier is geen sprake van belastinguitstel (vrije besparingen zijn immers niet aftrekbaar voor de inkomstenbelasting), terwijl de beleggingsopbrengsten in principe wel *onmiddellijk* worden belast. Dit impliceert dat het rendement op vrije

⁷ Zo dient het tarief waartegen de pensioenpremie kan worden afgetrokken, gelijk te zijn aan het tarief waartegen de pensioenuitkering uiteindelijk wordt belast. Verder moet het rendement op pensioenbesparingen gelijk zijn aan de rente die de overheid betaalt over haar schuld. Zie voor een uitgebreide behandeling van de verschillende benodigde veronderstellingen, A. L. Bovenberg en C. Petersen, Public debt and pension policy, Fiscal Studies, jaargang 13, nr. 3, blz. 1-14).

⁸ In feite worden contractuele besparingen fiscaal behandeld volgens het principe van de consumptiebelasting, dat wil zeggen, besparingen zijn aftrekbaar en opnames (of consumptie) worden belast. Evenals de consumptiebelasting (zoals een BTW met een in de tijd constant tarief), laat de fiscale behandeling van contractuele besparingen het rendement op besparingen onaangetaast wanneer het aftrek- en uitkeringstarief aan elkaar gelijk zijn.

besparingen *na* belastingen *lager* ligt dan het rendement *voor* belastingheffing. Hier vindt dus wel effectieve belastingheffing plaats.

De ongelijke fiscale behandeling van vrije contractuele besparingen leidt tot de belastingarbitrage beschreven in mijn artikel. De asymmetrische belastingheffing is geen fantasie mijnerzijds, zoals Bakker stelt, maar wel degelijk realiteit.⁹ Terwijl hypotheekrente *onmiddellijk* aftrekbaar is, worden de rente-opbrengsten van institutionele beleggers niet effectief belast. Tegenover de afgetrokken rente staat dan ook nauwelijks door anderen opgenomen belastbare rente. De meeste rente wordt immers opgestreken door de in feite onbelaste institutionele beleggers. De uiteindelijke belasting op de uitkeringen uit contractuele besparingen is immers slechts een vergoeding voor het genoten tijdsvoordeel van het belastinguitstel onder de omkeerregel.

Dit kan duidelijk gemaakt worden door te bezien wat er gebeurt met de rentekringloop als het macro-economische rentepeil stijgt. Door de onmiddellijke aftrekbaarheid van de rente bij schuldenaars verminderen de belastingopbrengsten. Op de wat langere termijn kunnen de belastingopbrengsten stijgen, omdat het hogere rendement tot hogere pensioenuitkeringen zal leiden. Daar staat echter tegenover dat de overheid meer rente moet betalen op haar hogere staatsschuld als gevolg van de verleende premie-aftrek en het daarmee gepaard gaande belastinguitstel onder de omkeerregel. De extra belastingopbrengsten op de hogere uitkeringen wegen onder bepaalde veronderstellingen (zie voetnoot 1) precies op tegen de hogere rente-uitgaven van de overheid. Een hogere rentestand impliceert nu eenmaal dat het genoten tijdsvoordeel van de premie-aftrek toeneemt. De hogere betaalde belasting bij uitkering (waar mr. Bakker op wijst) vormt hiervoor een compensatie. Per saldo blijft dan het negatieve effect op de belastingopbrengsten van de onmiddellijke aftrekbaarheid van hypotheekrente over.

3 De aard van de pensioenregelingen

Mr. Bakkers uitweidingen over het misbruik van het eindloonstelsel zie ik als een ondersteuning voor mijn pleidooi voor grotere keuzevrijheid, meer marktwerking, en een sterkere band tussen betalen en genieten op het gebied van de pensioenen. Ook mr. Bakker stelt dat het eindloonstelsel wel eens zijn langste tijd gehad zou kunnen hebben. Hij lijkt een opzet te prefereren waarbij het gemiddelde in plaats van het laatst genoten salaris bepalend zal zijn voor de pensioenuitkering. Dit betekent een stap in de richting van het door mij bepleite beschikbare-premiesysteem. Mr. Bakker wijst dit laatste systeem echter af, omdat hij vreest voor een woud van individuele tarieven. Het pensioenstelsel zou onuitvoerbaar worden. Het beschikbare-premiesysteem blijkt echter wel degelijk goed te functioneren in andere landen, zoals Denemarken, de Verenigde Staten, en het Verenigd Koninkrijk. Het lijkt mij nu juist relatief simpel ten opzichte van de huidige, gecompliceerde pensioenregelingen, die alleen te begrijpen zijn voor specialisten. Bovendien kunnen, evenals bij ziektekostenverzekeringen, tarieven collectief worden vastgesteld, bijvoorbeeld voor werknemers in bepaalde bedrijven. Voor bepaalde groepen zal het inderdaad goedkoper blijken te zijn collectieve contracten af te sluiten. Maar laten we werknemers de vrije keuze geven om dit al of niet te doen, in plaats van ze, zoals nu, via algemeen verplichte CAO's te dwingen zich aan te sluiten bij de collectieve pensioenfondsen. Natuurlijk kan een verschuiving in de richting van het beschikbare-premiesysteem slechts geleidelijk plaatsvinden. Het gaat er echter om dat we nu een nieuwe weg inslaan waarbij mensen geleidelijk leren een grotere verantwoordelijkheid op zich te nemen voor hun pensioenvoorzieningen, zodat ze de door hen betaalde pensioenpremies

⁹ Voor een empirische analyse voor de omvang van de belastingarbitrage in de Verenigde Staten, zie o.a. R. H. Gordon and J. B. Slemrod, Do we collect any revenue from taxing capital income?, in L. H. Summers (red.), Tax policy and the economy, Cambridge (MA).

meer zien als een deel van hun individuele inkomen waarover ze zelf kunnen beslissen en waarvan ze zelf profijt trekken. Dit zal de werking van de arbeidsmarkt zeker ten goede komen (zie onderdeel 5 van mijn artikel). Bovendien wordt het aantrekkelijker voor ouderen om langer te blijven participeren in het arbeidsproces, iets waar mr. Bakker in zijn conclusie terecht voor pleit.

Ook mr. Bakker vindt dat de marktsector een grotere rol dient te spelen bij de pensioenvoorzieningen boven het modale niveau. Het is mij niet geheel duidelijk wat voor pensioenstelsel, behalve dan het beschikbare-premiesysteem, hij in dit verband voor ogen heeft. Mijn voorstel voor een nieuwe fiscale behandeling van pensioenfondsen is er juist op gericht de overstap naar individuele pensioenvoorzieningen aantrekkelijker te maken door het beleggingsrisico te reduceren. Mr. Bakker verwijt mij een totaal gemis aan gevoel voor uitvoerbaarheid van het door mij bepleite systeem. Het argument van 'niet uitvoerbaar' hoor je vaak uit het conservatieve pensioenwereldje wanneer je iets vernieuwends voorstelt. Dat is de pensioenwereld trouwens ook niet kwalijk te nemen. Pensioenvoorzieningen vereisen nu eenmaal een lange-planningshorizon. Daarom wil je de regels van het spel niet vaak veranderen. Een dosis scepsis kan dus zeker gezond zijn. Mr. Bakkers bijdrage heeft me echter niet kunnen overtuigen dat het voorgestelde systeem onuitvoerbaar en complexer zou zijn dan de ingewikkelde fiscale behandeling van pensioenen die we nu kennen (denk alleen maar aan de pensioen-BV's). Ik mis in dit verband ook het internationale perspectief. Het ontgaat mr. Bakker blijkbaar dat de asymmetrische variant van het door mij bepleite systeem goed functioneert in Denemarken. Verder slagen andere landen (zoals Zweden, België, Nieuw-Zeeland, Australië) er wel degelijk in het rendement op pensioenbesparingen te meten voor fiscale doeleinden. Van een man uit de praktijk had ik op het gebied van de uitvoerbaarheid toch een ietwat grotere bijdrage verwacht. Dat enkele theoretische argumenten uit mijn beknopte artikel over een complexe materie wat minder goed te volgen waren, reken ik mijzelf aan. Ik vertrouw erop dat deze bijdrage wat meer helderheid heeft gebracht.

A. Lans Bovenberg